



VU Research Portal

Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen

Akkermans, A.J.; Brans, E.H.P.

2002

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Akkermans, A. J., & Brans, E. H. P. (2002). *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*. Ars Aequi.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

1 AANSPRAKELIJKHEID EN SCHADEVERHAAL BIJ RAMPEN. EEN OVERZICHT

*A.J. Akkermans en E.H.P. Brans**

1 Een actuele problematiek

Dit boek handelt over aansprakelijkheid en schadeverhaal¹ bij vier rampzalige gebeurtenissen die in het nabije verleden in ons land hebben plaatsgevonden, namelijk de vliegcrash in de Bijlmermeer, de Legionella-epidemie na de Westfriese Flora in Bovenkarspel, de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. Misschien lijken deze gebeurtenissen al weer even geleden – met name de Bijlmervliegcrash die in 1992 plaatsvond – en is de publieke belangstelling voor hun nasleep tanende. Zonder uitzondering geldt echter dat op het moment dat wij dit schrijven (mei 2002) het verhaal van de schade van de getroffen en nog steeds niet volledig is afgerond, al is men bij de Bijlmerramp in dit opzicht gelukkig al veel verder gevorderd dan bijvoorbeeld bij de cafébrand in Volendam. De problematiek van aansprakelijkheid en schadeverhaal bij deze vier rampen is dus nog volop actueel. En, omdat er helaas geen reden is om te veronderstellen dat ons in de toekomst vergelijkbare rampen bespaard zullen blijven, zal de hier beschreven problematiek ook voor de toekomst van belang blijven.

In dit boek zijn de bijdragen opgenomen van verschillende auteurs die telkens bepaalde aspecten van aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen belichten. Het gaat om auteurs uit wetenschap en rechtspraak en die ten aanzien van hun onderwerp een bijzondere deskundigheid kan worden toegedacht. In dit inleidende hoofdstuk geven wij een overzicht van de inhoud van dit boek en belichten wij een aantal belangrijke dwarsverbanden.

2 Vier gemeenschappelijke kenmerken

De hoofdstukken 2 t/m 5 van dit boek bestaan uit casebeschrijvingen waarin de feitelijke en juridische problemen bij het verhaal van de schade van de vier hierboven genoemde rampen worden uiteengezet. De auteurs zijn advocaten die de slachtoffers van de betreffende ramp daadwerkelijk bijstaan of hebben bijgestaan. Uit de inhoud van deze casebeschrijvingen blijkt duidelijk een aantal gemeenschappelijke kenmerken (voor de

* Arno Akkermans is hoogleraar privaatrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam, Edward Brans is advocaat bij Pels Rijcken & Droogleeuw Fortuijn en deeltijd onderzoeker aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

1 Voor beschouwingen met een breder spectrum dan alleen aansprakelijkheid en schadeverhaal (o.a. oorzaken van rampen, strafrechtelijke en publiekrechtelijke aspecten, en de rol van onderzoekscommissies) zie E.R. Muller en C.J.J.M. Stolker (red.), *Ramp en recht*, Den Haag Boom, 2001.

Bijlmervliegkamp gelden die in mindere mate). De belangrijkste zijn: (1) de ontoereikende solventie aan de zijde van de primair verantwoordelijke partijen, die samenhangt met de afwezigheid van adequate verzekeringsdekking; (2) de problemen bij de organisatie van de rechtshulpverlening aan grote groepen slachtoffers; (3) de mogelijke aansprakelijkheid van de overheid; en (4) het belang van verschillende schadefondsden die al of niet speciaal naar aanleiding van de betreffende rampen zijn ingesteld. In het navolgende gaan wij eerst in op deze vier kenmerken. Daarna bespreken wij de overige in dit boek behandelde aspecten.

3 Ontoereikende solventie en verzekeringsdekking aan de kant van de primair verantwoordelijke partijen

3.1 Inleiding

Bij drie van de vier rampen blijkt het allesoverheersende probleem bij het schadeverhaal de omstandigheid dat aan de zijde van de directe veroorzakers onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn om alle benadeelden daadwerkelijk schadeloos te stellen. Alleen de Bijlmerramp is in dit opzicht atypisch. Voor de overige rampen geldt dat zowel de eigen middelen als de verzekeringsdekking aan de kant van de directe veroorzakers volstrekt ontoereikend zijn. Dit kan mede verklaren dat de slachtoffers ook de overheid aansprakelijk hebben gesteld. Voor wat betreft de volledige vergoeding van hun schade lijkt daar alles van af te hangen.

3.2 Ontnuchterende cijfers

Het meest sprekend in dit opzicht zijn misschien nog de cijfers van de vuurwerkkramp in Enschede. De casebeschrijving daarvan (hoofdstuk 4) is van de hand van A.E. Jansen-Dek, destijds letselschade advocate te Amsterdam. Alleen al de materiële schade aan woningen, bedrijven, inboedels en dergelijke, wordt geschat op 600 miljoen gulden. Voor wat betreft personenschade zijn er 19 doden te betreuren, 3 personen worden vermist en 950 personen zijn gewond geraakt. Over het eigen vermogen van het geheel vernietigde vuurwerkbedrijf S.E. Fireworks hoeft niemand zich illusies te maken. En haar aansprakelijkheidsverzekering biedt slechts dekking voor een paar miljoen gulden. Het betreffende bedrag zou door de aansprakelijkheidsverzekeraar reeds volledig ter beschikking zijn gesteld aan een fonds ten behoeve van de slachtoffers. Een duidelijk geval van de spreekwoordelijke druppel op een gloeiende plaat. Dit maakt het alleszins begrijpelijk dat de slachtoffers hun pijlen hebben gericht op de gemeente Enschede en op de Staat. Overigens valt op dat door de overheid – bij wijze van tegemoetkoming en zonder erkenning van aansprakelijkheid – een aantal schadefondsden is ingesteld waar slachtoffers van deze ramp een beroep op kunnen doen voor diverse categorieën materiële schade, maar ook voor overlijdens- en letselschade. Daarbij gaat het samen geno-

men om vrij substantiële bedragen, zeker vergeleken met bijvoorbeeld het Legionella-fonds.² De maximale vergoeding voor letselschade bedraagt 120.000 euro.

Maar ook in de Legionella-affaire zijn de perspectieven voor volledige schadevergoeding – behoudens eventuele aansprakelijkheid van de overheid – uitermate somber. Bij deze ramp is voornamelijk personenschade te betreuren. Volgens de casebeschrijving van A.J. Van, letselschade advocaat te Amersfoort (hoofdstuk 3), zijn in totaal 233 slachtoffers geregistreerd, waarvan 109 met zekerheid door de Legionellabacterie werden besmet, 51 waarschijnlijk en 99 mogelijk. Tenminste 28 mensen zijn overleden.³ De schade loopt waarschijnlijk in de tientallen miljoenen. De meest waarschijnlijke veroorzaker van de epidemie, whirlpool standhouder Jan Jong, heeft slechts 1 miljoen gulden verzekeringsdekking,⁴ het eigen vermogen van Jan Jong en zijn bedrijf is waarschijnlijk gering. De andere mogelijke veroorzaker, whirlpool standhouder Sun Shop, is verzekerd voor 2,5 miljoen gulden. Mocht worden geoordeeld dat ook beursorganisator de Westfriese Flora mede-aansprakelijk is (vooralsnog oordeelde de President van de rechtbank Alkmaar van niet) dan komt daar nog een verzekeringsdekking van 10 miljoen gulden bij.

De casebeschrijving van de cafébrand in Volendam (hoofdstuk 5) is van de hand van M. Zwagerman, letselschade advocaat in Amsterdam. Ook hier hetzelfde beeld: behoudens eventuele aansprakelijkheid van de overheid is volledige schadevergoeding volstrekt uitgesloten. Er zijn 14 slachtoffers overleden en bijna 300 personen gewond, waarvan tientallen ernstig. Zwagerman schat de schade minimaal op 50 miljoen gulden. Het eigen vermogen van barexploitant Veerman ligt besloten in een conglomeraat van rechtspersonen en bedraagt naar verwachting enkele miljoenen euro's. De verzekeringsdekking is 2,5 miljoen gulden. Dit bedrag is door de verzekeraar gestort in een naar aanleiding van de cafébrand opgerichte schadefonds. Ook voor de slachtoffers van deze ramp is inmiddels door de overheid zonder erkenning van aansprakelijkheid een schadefonds in het leven geroepen. Voor letselschade is in totaal een bedrag van 17,3 miljoen euro beschikbaar, de maximale vergoeding bedraagt 150.000 euro.⁵

In al deze drie gevallen is ook de overheid door de slachtoffers aansprakelijk gesteld. Mocht deze aansprakelijkheid door de rechter worden afgewezen dan moet de ontnuchterende conclusie zijn dat het aansprakelijkheidsrecht de slachtoffers van deze rampen hoe dan ook maar bitter weinig soelaas kan bieden.

2 Zie over de verschillende schadefondsen de bijdrage van E.H. Hulst, 'Schadefondsen bij rampen' (hoofdstuk 10).

3 Over het precieze aantal doden als gevolg van de Legionella-besmetting doen enigszins uiteenlopende cijfers de ronde. Zie de bijdrage van A.J. Van, 'De Legionella-epidemie na de Westfriese Flora' (hoofdstuk 3), § 2.4.

4 De betreffende verzekeraar nam geruime tijd het standpunt in dat geen dekking bestond voor de betreffende schade. Zie vnzgr Rb. Den Haag, 13 februari 2002, KG 2002, 93; LJN AD9285.

5 Persbericht van de commissie Financiële Afwikkeling Nieuwjaarsbrand Volendam d.d. 5 juli 2002 <www.minbzk.nl, 8 augustus 2002> onder het kopje Veiligheid – Actiepunten Enschede Volendam – Persberichten.

3.3 Een uitzondering op de regel: de Bijlmervliegcramp

De Bijlmerramp vormt in dit opzicht een opvallende uitzondering. Zoals beschreven wordt door J.M. van de Laar, letselschade advocate te Amsterdam (hoofdstuk 2), heeft de solventie en verzekeringsdekking van Boeing en El Al tot dusver geen enkele rol gespeeld. De vergoeding van alle materiële schade is buitengerechtelijk geregeld, en ook immateriële schade en psychisch letsel is zonder rechterlijke tussenkomst naar Nederlandse maatstaven ruimhartig vergoed, zij het alleen voor slachtoffers die zich bevonden binnen een straal van 100 meter vanaf de plaats waar het vliegtuig is neergekomen. Dit op grond van het 'zone of danger' criterium dat het Amerikaans recht voor dit soort schades hanteert. Naar Nederlands recht geldt dit criterium niet, maar ons recht is weer veel terughoudender voor wat betreft de verschillende categorieën immateriële schade en psychisch letsel en de hoogte van de vergoedingen voor deze typen letsel.⁶ In de namens een groot aantal slachtoffers aanhangig gemaakte proefprocedure zullen de grenzen van het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht op dit punt opnieuw moeten worden verkend.

3.4 Verruiming van de verzekeringsdekking?

De verzekeringsdekking van de bedrijven die voor de andere drie rampen verantwoordelijk zijn is, zoals gezegd, volstrekt ontoereikend. De bijdrage van prof. J.H. Wansink, bijzonder hoogleraar verzekeringsrecht bij het verzekeringsinstituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam (hoofdstuk 8), laat zien dat verzekerde sommen van 1 à 2 miljoen euro zoals in Bovenkarspel, Enschede en Volendam, volstrekt gebruikelijk zijn.⁷ Bovendien plegen verzekeraars zich tegen een cumulatie van claims, zoals die zich bij rampen voordoet, te beschermen door het opnemen van serieschaden-clausules en jaarlimieten in de polisvoorwaarden.⁸ De conclusie moet zijn dat de dekking van veel bedrijven op geen enkele wijze in verhouding staat tot de schaderisico's die zij in het leven roepen (met als sterkste voorbeeld S.E. Fireworks).

Dit roept de vraag op of kan worden bewerkstelligd dat bedrijven in de toekomst wél adequaat zullen zijn verzekerd. Wansink is daarover opvallend pessimistisch. Er bestaat in Nederland voor een bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering geen wettelijke verzekeringsplicht. Indien het verzekeren voor hogere bedragen zou moeten gebeuren op vrijwillige basis, dreigt voor verzekeraars het gevaar van anti-selectie (alleen de slechtste risico's melden zich aan). Een wettelijke verzekeringsplicht daarentegen damt het risico voor anti-selectie in (iedereen moet zich verzekeren) en schept een breder draagvlak voor hogere verzekerde sommen (het risico wordt verspreid over alle bedrijven). Het ziet er naar uit dat alleen wetgevend ingrijpen door de overheid de situatie zal kunnen verbeteren.

6 Een belangrijke verruiming ligt echter besloten in de recente uitspraak over zgn. shockschade, HR 22 februari 2002, *NJ* 2002, 240 m.nt. JBMV (Kindertaxi).

7 Hoofdstuk 8, § 1.2.

8 Zie hoofdstuk 8, § 2.

3.5 Lessen uit België: de Wet preventie en objectieve aansprakelijkheid brand en ontploffing

Over hoe dergelijke wetgeving eruit zou kunnen zien, de vele aspecten die daarbij komen kijken, én over meer dan 20 jaar praktijkervaring daarmee, wordt werkelijk een schat aan informatie ontsloten in de bijdrage van C. Van Schoubroeck, postdoctoraal onderzoekster en docente aan de Katholieke Universiteit Leuven, over de Belgische 'Wet preventie en objectieve aansprakelijkheid brand en ontploffing' van 30 juli 1979 (hoofdstuk 9). Deze wet werd ingevoerd naar aanleiding van een brand in 1976 in een discotheek in La Louvière waarbij 15 jongeren overleden en 28 zwaargewond werden. Zij is van toepassing op alle inrichtingen die gewoonlijk toegankelijk zijn voor het publiek, zoals dancings en horecagelegenheden, supermarkten en warenhuizen, bioscopen, theaters en culturele centra, sportcentra, handelsbeurzen en tentoonstellingszalen, pretparken, ziekenhuizen, bejaardencentra, onderwijscentra, stations en luchthavens, kerken en gerechtsgebouwen.⁹ Naast de organisatie van de preventie van brand en ontploffing, regelt de wet ook de objectieve aansprakelijkheid (in Nederland zou men spreken van risico-aansprakelijkheid) van de exploitant van deze inrichtingen, gekoppeld aan een verplichte verzekering voor deze aansprakelijkheid tot de geïndexeerde bedragen van bijna 15 miljoen euro (600 miljoen BEF) voor letselschade en bijna 750.000 euro (30 miljoen BEF) voor zaakschade. Deze dekking is dus ongeveer het tienvoudige van wat momenteel in Nederland algemeen gebruikelijk is.

Te bedenken valt dat dit voor rampen zoals die van de Westfriese Flora en de Volendamse cafébrand nog steeds niet voldoende zou zijn. Toch waren alle aanwezigen op de workshop die ten grondslag ligt aan het verschijnen van dit boek¹⁰, het er over eens dat de invoering van een overeenkomstige regeling in ons land wenselijk is en haalbaar zou moeten zijn. Ook Wansink toont zich in zijn bijdrage positief over de invoering van dergelijke regeling en filosofeert voort over de contouren die zij zou kunnen krijgen.¹¹ Daarbij wijst hij onder meer op het alternatief van een zogenaamde *directe verzekering* die de exploitant sluit voor zijn bezoekers. Dit is een verzekering die niet de aansprakelijkheid van de exploitant dekt, maar de schade van de bezoekers (rechtstreeks dus, en niet 'via de band' van het aansprakelijkheidsrecht).¹² Ook Bauw en Frenk, wetgevingsjuristen bij het ministerie van Justitie,¹³ laten zich in hun (zo dadelijk nog uitvoeriger te bespreken) bijdrage positief uit over een wettelijke verzekeringsplicht.¹⁴ Zij menen

9 Zie het Belgische K.B. van 28 februari 1991, B.S., 13 april 1991.

10 Dit is de workshop 'Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen' die op 14 en 15 februari 2002 werd gehouden op de Vrije Universiteit Amsterdam. Dit boek is het resultaat van deze workshop. Zie nader het voorwoord bij dit boek.

11 Hoofdstuk 8, § 1.5.

12 Men spreekt ook wel van een schadeverzekering (in tegenstelling tot een aansprakelijkheidsverzekering) of van een *first party* verzekering.

13 Niels Frenk is werkzaam bij het ministerie van Justitie (afd. wetgeving), Eddy Bauw is (inmiddels) raadsadviseur bij de Raad voor de rechtspraak.

14 Hoofdstuk 6, § 5.2.

dat in ons land zou moeten worden begonnen met het aftasten van de mogelijkheden van de invoering van een dergelijk systeem. Daarbij merken zij op dat er in België één ramp voor nodig was om tot wetgeving te komen, terwijl er zich in ons land recentelijk al een aantal hebben voltrokken, die ieder voor zich voldoende aanleiding zouden zijn geweest voor het ontplooiën van initiatieven op dit punt. Dit pleidooi van Bauw en Frenk doet eens te meer hopen dat deze kwestie alsnog door de wetgever zal worden opgepikt.

3.6. Complicaties bij de schadeafwikkeling bij een ontoereikende verzekerde som

Wansink bespreekt in zijn bijdrage nog een ander belangrijk aspect van de verzekering van aansprakelijkheid bij rampen, namelijk de complicaties bij de schadeafwikkeling die voor verzekeraars ontstaan bij een ontoereikende verzekeringsdekking.¹⁵ Een eerste probleem betreft de verhouding tussen verzekerde en verzekeraar wanneer de verzekerde zijn aansprakelijkheid (voor het niet gedekte deel) wil betwisten, terwijl de verzekeraar niets voor het voeren van verweer voelt. Enerzijds hoeft de verzekeraar dan het voeren van verweer door de verzekerde niet te financieren, maar anderzijds behoort hij dat ook niet door een erkenning van aansprakelijkheid te frustreren. De praktische uitwerking van deze uitgangspunten is niet altijd even eenvoudig en noopt tot een zorgvuldig handelen door de verzekeraar.

Een tweede probleem betreft de verdeling over de benadeelden van het beetje verzekeringsdekking dat er wél is. Van een redelijk handelend verzekeraar mag worden verwacht dat hij zich niet van dit probleem afmaakt door volgens het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt', uit te betalen aan het eerste het beste slachtoffer dat aanspraak op een uitkering maakt. Maar de vraag is wat de verzekeraar dan wél moet doen. Met instemming van de verzekerde kunnen de verzekeringsgelden ter beschikking worden gesteld van een schadefonds dat naar aanleiding van de desbetreffende ramp is opgericht, zoals in Volendam en Enschede is geschiedt. Dit veronderstelt echter wél dat dit schadefonds een zorgvuldige schaderegeling waarborgt. Een andere optie is om zelf tot pro rata betaling over te gaan. De vraag is dan op welk moment de verzekeraar daartoe kan overgaan. Het probleem is niet alleen dat het even kan duren voordat alle slachtoffers bekend zijn, maar ook dat het bij ernstige letselschaden veel tijd in beslag kan nemen voordat ook maar enige inschatting van de omvang van de te verwachten schade kan worden gemaakt. Bij dit alles geldt dat de slachtoffers zelf acties kunnen ondernemen die de verzekeraar het initiatief uit handen nemen, zoals het leggen van derdenbeslag op de verzekeringspenningen en het aanvragen van het faillissement van de verzekerde.

¹⁵ Hoofdstuk 8, § 3 en § 4.

In zijn bespreking van beide problemen betreft Wansink ook de situatie naar komend recht, waarin de benadeelde krachtens artikel 7.17.2.9c BW een rechtstreeks vorderingsrecht jegens de verzekeraar heeft (de zogenaamde *directe actie*).

4 De organisatie van de rechtshulpverlening aan grote groepen slachtoffers

4.1 Diverse problemen

Uit de casebeschrijvingen van de vier rampen blijkt dat bij de organisatie van de rechtshulpverlening aan grote groepen slachtoffers zich verschillende problemen voordoen. Die hebben betrekking op de wijze waarop de rechtshulpverlening wordt opgestart, op de beperkte mogelijkheden naar Nederlands recht om tot een gecoördineerde belangenbehartiging en schadeafwikkeling te komen, en op de hierboven besproken ontoereikende solventie aan de kant van de primair verantwoordelijke partijen, waardoor de dreiging ontstaat van 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Op deze laatste twee problemen wordt in hoofdstuk 6 uitvoerig ingegaan door E. Bauw en N. Frenk in hun bijdrage over het verhaal van schade ten behoeve van grote groepen slachtoffers. Hoofdstuk 6A bevat een kritisch commentaar daarop door Chr. H. van Dijk.

4.2 De wijze waarop de rechtshulpverlening wordt opgestart

Er lijkt zich een bepaalde ontwikkeling te hebben voorgedaan in de wijze waarop de rechtshulpverlening wordt opgestart. Van Bijlmerramp via Legionella en Enschede naar Volendam valt een steeds betere coördinatie waar te nemen. Die is niet alleen tot stand gebracht door de inspanningen van de Vereniging van Letselschade Advocaten (LSA) en van de Vereniging van Advocaten voor Slachtoffers van Personenschade (ASP), maar ook door de inzet van de desbetreffende slachtofferverenigingen (vooral bij de Legionella-epidemie en in Volendam).

Bij de Bijlmerramp is een en ander relatief chaotisch verlopen.¹⁶ Slechts op een beperkte schaal zijn slachtoffers via de LSA met een gespecialiseerd kantoor in contact gebracht (o.a. circa 100 slachtoffers bij het toenmalige kantoor Trenité van Doorne). Andere slachtoffers hebben zich tot een advocaat gewend waarmee zij reeds contact hadden in verband met rechtshulpvragen op ander gebied (bijvoorbeeld verblijfsvergunningen). De landsadvocaat kreeg van de Antilliaanse overheid de opdracht om de zaken van Antillianen te behandelen. Amerikaanse advocaten kwamen over om cliënten te ronselen. Om commerciële redenen waren de Amerikanen alleen geïnteresseerd in zaken waarin van meet af aan duidelijk was dat Boeing en El Al aansprakelijkheid zouden erkennen (het zogenaamde 'cherry picking' bij no cure, no pay). Uiteindelijk zijn slachtoffers bijgestaan door een groot aantal verschillende advocaten die ieder een eigen

16 Zie de casebeschrijving van de Bijlmerramp in hoofdstuk 2, § 6.

strategie hebben gevolgd. Ondanks veel overleg is het niet tot een gezamenlijke aanpak gekomen. Veel advocaten hebben samengewerkt met Amerikaanse advocaten die hen hebben geadviseerd of voor hen de onderhandelingen met Boeing en El Al hebben gevoerd.

Heel anders was de gang van zaken in de Legionella-affaire.¹⁷ Enkele dagen nadat de omvang van de epidemie duidelijk werd nam een aantal slachtoffers en nabestaanden het initiatief tot oprichting van een slachtoffervereniging, genaamd de Initiatiefgroep Flora-Veteranen ziekte. Deze Initiatiefgroep zocht contact met het bestuur van de LSA, en organiseerde een bijeenkomst voor alle slachtoffers, waarvoor 5 verschillende advocatenkantoren waren uitgenodigd om hun ideeën te presenteren over de mogelijkheden van een juridische procedure tot het verkrijgen van schadevergoeding (in de commerciële advocatuur spreekt men in zo'n geval wel van een 'beauty contest'). De vergadering besloot zich te stellen achter het kantoor dat op dat moment reeds door de Consumentenbond was benaderd met het verzoek om een onderzoek uit te voeren naar de juridische mogelijkheden van een vordering tot schadevergoeding (het kantoor Beer Advocaten te Amsterdam). Sindsdien treedt dit kantoor in opdracht van de Consumentenbond op namens ruim 100 slachtoffers. Dit heeft individuele slachtoffers er echter niet van belet om rechtshulp te zoeken bij andere advocaten, die vervolgens ook geheel eigen initiatieven hebben genomen, waaronder een aantal gerechtelijke procedures (waarover zo dadelijk meer).

Ook na de vuurwerkramp in Enschede wordt al snel een slachtoffervereniging opgericht, de Belangenvereniging Slachtoffers Vuurwerkramp Enschede.¹⁸ Bij het leggen van contact met rechtshulpverleners heeft deze vereniging echter geen coördinerende rol gespeeld. Zowel plaatselijke letselschade advocaten, als twee grote letselschade kantoren uit Amsterdam en Amersfoort (Beer Advocaten en Sap De Witte Roth Advocaten), zijn in Enschede spreekuren voor individuele slachtoffers gaan draaien. Het bureau voor rechtshulp heeft een regeling getroffen voor de vergoeding van de kosten daarvan. Aanvankelijk is wel wat wrevel ontstaan tussen de plaatselijke letselschade advocaten en beide grote kantoren. Tot dusver lijkt de rechtshulpverlening tenminste in zoverre op elkaar te worden afgestemd dat geen sprake is van elkaar doorkruisende procedures (zoals bij de Legionella-affaire).

In Volendam is lering getrokken uit eerdere ervaringen en hebben LSA en ASP een kantoor uit Amsterdam (Beer Advocaten) gevraagd de rechtshulp te coördineren.¹⁹ Daarbij was uitgangspunt de vorming van een 'task force' met zoveel mogelijk lokale LSA / ASP leden om de individuele belangenbehartiging te verzorgen. Uiteindelijk melden zich hiervoor 6 advocaten (uit Amsterdam, Haarlem, Utrecht en Alkmaar) die samen met 5 advocaten van het kantoor Beer de belangen van circa 150 slachtoffers behartigen. Markant is voorts de hoge organisatiegraad van de slachtoffers. Door de

17 Zie de casebeschrijving van de Legionella-epidemie in hoofdstuk 3, § 2.5.

18 Zie de casebeschrijving van de vuurwerkramp in Enschede in hoofdstuk 4, § 2.

19 Zie de casebeschrijving van de Volendamse cafébrand in hoofdstuk 5, § 4.

direct na de ramp opgerichte Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam (SSNV) is het initiatief genomen tot een collectieve belangenbehartiging op allerlei gebied, inclusief de rechtsbijstand. De SSNV heeft zelf alle slachtoffers benaderd en gevraagd zich bij daarbij uit te sluiten. Later is de Belangenvereniging Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam (BSNV) opgericht. Tot dusver verloopt de rechtshulpverlening op volledig gecoördineerde wijze.

4.3 Claimavonturen en de nadelen van een ongecoördineerde aanpak

Op zichzelf is het uiteraard geen probleem dat de slachtoffers van één en dezelfde ramp vertegenwoordigd worden door verschillende rechtshulpverleners (mits zij voldoende deskundig zijn op het gebied van letselschade, maar dat probleem is niet specifiek aan rampschade). Wél specifiek is het gevaar dat verschillende (groepen) slachtoffers elkaar bij de belangenbehartiging en de schadeafwikkeling in de wielen gaan rijden.

Een eerste aspect hiervan is de mogelijkheid dat individuele rechtshulpverleners het om commerciële redenen opportuun achten om kort na een ramp publiekelijk kenbaar te maken namens een of meer slachtoffers een 'forse claim' te hebben ingediend of in te zullen dienen bij de (mogelijk) aansprakelijke partij(en).²⁰ Zulks in de veronderstelling dat dit soort spierballengedrag goede reclame vormt naar het niet deskundige publiek toe. Dit terwijl een werkelijke deskundige en zorgvuldige belangbehartiging veelal inhoudt het afwachten van de uitkomsten van nader onderzoek, van buitengerechtigd overleg met de aansprakelijke partijen, en/of van voorlopige getuigenverhoren of voorlopig deskundigenonderzoek. Van Dijk spreekt in dit verband van 'claimavonturiers'.²¹

In de Legionella-zaak werd namens twee slachtoffers in kort geding bij de President van de rechtbank Alkmaar,²² en daarna in hoger beroep bij het Hof Amsterdam,²³ een voorschot op de schadevergoeding geëist van in totaal 150.000 gulden. Deze procedure doorkruiste de belangenbehartiging door de Consumentenbond die op dat moment een bodemprocedure in voorbereiding had.²⁴ Vanwege de ontoereikende solventie aan de kant van de primair verantwoordelijke partij (zie hierboven in § 3.2.) dreigde de situatie te ontstaan dat de twee eisers in kort geding hun schade met voorrang boven alle andere slachtoffers zouden kunnen verhalen. Om deze reden zag de Consumentenbond zich gedwongen om in dit kort geding tussen te komen, overigens tevergeefs. De vorderingen werden door het Hof uiteindelijk afgewezen wegens onvoldoende bewijs van de omvang van de schade. Het is niet uitgesloten dat ook de overweging dat er nog veel meer slachtoffers waren dan eisers en dat de aansprakelijke partij onvoldoende solvent is, een rol heeft gespeeld, al blijkt daarvan niets uit het arrest.

20 Vgl. de beschrijving door Van van de bijeenkomst van de Initiatiefgroep Flora Veteranenziekte op 29 mei 1999 in hoofdstuk 3, § 2.5.

21 Zie zijn commentaar op de bijdrage van E. Bauw en N. Frenk (hoofdstuk 6A) § 2.

22 Pres. Rb. Alkmaar 23 december 1999, LJN AA4000 en 20 januari 2000, LJN AA4370.

23 Hof Amsterdam 4 januari 2001, KG 2001, 40. Voor de integrale tekst van het arrest zie LJN AA9299.

24 Zie de casebeschrijving van de Legionella-affaire in hoofdstuk 3, § 3.1.

In Volendam werd in de eerste weken na de ramp namens twee slachtoffers een individuele rechtsactie ondernomen die echter door tussenkomst van de Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam geen navolging heeft gevonden.²⁵

Het voorbeeld van de Legionella-zaak illustreert de bezwaren die ongecoördineerde belangenbehartiging met zich kan brengen. Ontijdige claims doorkruisen lopend buitengerechtelijk overleg en dwingen de rechter om in het daarvoor niet geschikte bestek van een kort geding uitspraken te doen over rechtsvragen die ook op veel niet bij dat kort geding betrokken slachtoffers betrekking hebben. Dit terwijl nog niet alle feiten volledig zijn achterhaald, en/of (tegen)expertises nog moeten worden uitgebracht. Formeel gaat het hier weliswaar slechts om voorlopige oordelen maar elke praktijkjurist weet hoe betrekkelijk dat 'voorlopige' karakter kan zijn, bijvoorbeeld voor wat betreft de invloed ervan op lopende onderhandelingen. Ook moeten verschillende rechters over dezelfde vragen oordelen, hetgeen niet alleen inefficiënt is maar ook het risico van tegenstrijdige vonnissen meebrengt. De schadeafwikkeling wordt haast per definitie zeer langdurig want (gechargeerd gezegd) er is altijd wel iemand die doorgaat tot aan de Hoge Raad. Overleg over buitengerechtelijke afdoening kan ernstig worden gefrustreerd. En een allesoverheersend risico is uiteraard het gevaar van een onevenredig verhaal doordat de slachtoffers die als eerste de veroorzaker aanspreken nog wel hun schade vergoed krijgen, maar de andere slachtoffers daardoor achter het net vissen.

4.4 De mogelijkheden naar huidig recht voor een meer gecoördineerde belangenbehartiging en schadeafwikkeling

In de bijdrage van Bauw en Frenk in hoofdstuk 6 van dit boek wordt een overzicht gegeven van de mogelijkheden die het huidige Nederlandse recht biedt om tot een meer gecoördineerde belangenbehartiging en schadeafwikkeling te komen.

Het vorderen van schadevergoeding door middel van een collectieve actie wordt in lid 3 van artikel 3:305a BW expliciet uitgesloten. De wetgever meende dat bij vorderingen tot schadevergoeding allerlei individuele omstandigheden aan een gebundelde afdoening in de weg staan (bijvoorbeeld de omvang van de schade, de mate van 'eigen schuld', en factoren die van invloed zijn op het oordeel over het causaal verband). Alternatieven zoals een proefproces en het vorderen van een verklaring voor recht, kunnen wel een buitengerechtelijke afwikkeling bevorderen maar leiden niet tot een executoriale titel. Die laatste kan wél worden verkregen langs een andere weg die Bauw en Frenk bespreken, namelijk het voeren van een procedure krachtens volmacht of lastgeving door meerdere slachtoffers.²⁶

Met betrekking tot het risico van onevenredig verhaal ('wie het eerst komt, het eerst maalt') wijzen Bauw en Frenk op de mogelijkheid om het faillissement van de veroorzaker van de ramp aan te vragen.²⁷ In Volendam en de Legionella-affaire heeft men daar

²⁵ Zie de casebeschrijving van de Volendamse cafébrand in hoofdstuk 5, § 4.

²⁶ Hoofdstuk 6, § 2.1.

²⁷ Hoofdstuk 6, § 4.1. Evenzo Wansink in hoofdstuk 8, § 4.1.

(tot dusver) vanaf gezien, naar wij hebben begrepen omdat men dat ten opzichte van de betreffende personen te ver vindt gaan in relatie tot hetgeen daarmee voor de slachtoffers kan worden bereikt. Een minder ingrijpende oplossing is het leggen van conservatoir beslag op de belangrijkste vermogensbestanddelen van de veroorzaker.²⁸

4.5 Toekomstig en wenselijk recht

Al met al zijn de mogelijkheden naar huidig recht om tot een gecoördineerde schadeafwikkeling te komen tamelijk beperkt. Bauw en Frenk bespreken ook het (mogelijke) toekomstig recht.²⁹ Zoals hierboven in § 3.6. reeds aangestipt, zal een benadeelde in de toekomst krachtens artikel 7.17.2.9c BW een rechtstreeks vorderingsrecht hebben jegens de aansprakelijkheidsverzekeraar. Dat sluit problemen door een eventueel faillissement van de verzekerde uit, maar het hierboven gesignaleerde probleem van de ontoereikende verzekeringsdekking blijft in volle omvang bestaan. Weliswaar verplicht lid 5 van artikel 7.17.2.9c de verzekeraar bij een ontoereikende verzekerde som tot een pro rata uitkering aan de benadeelden, maar zoals Wansink in zijn bijdrage aangeeft³⁰ kan dit ook zonder wettelijke bepaling van een redelijke handelend verzekeraar worden verlangd.

Heet van de naald is de bespreking door Bauw en Frenk van een nog niet gepubliceerd wetsvoorstel tot invoering van een regeling³¹ die de rechter de mogelijkheid biedt om op gemeenschappelijk verzoek van de bij een buitengerechtelijke schadeafwikkeling betrokken partijen, de door hen bereikte schikking bindend te verklaren voor de hele groep van slachtoffers. Bauw en Frenk spreken in dit verband van een 'tweezijdige polder class action'.³² Het voorstel lijkt sterk geïnspireerd door het buitengerechtelijke akkoord dat is bereikt in de DES-zaak. In zijn commentaar op de bijdrage van Bauw en Frenk (hoofdstuk 6A) trekt Van Dijk in twijfel dat een dergelijke regeling in andere gevallen veel zoden aan de dijk zal zetten.³³

In hun beschouwingen over mogelijk toekomstig recht maken Bauw en Frenk betrekkelijk weinig woorden vuil aan de – in zeker opzicht meest voor de hand liggende – optie om de mogelijkheden voor collectief schadeverhaal te verbeteren, namelijk het schrappen of althans amenderen van het absolute verbod in lid 3 van artikel 3:305a BW.³⁴ Dat komt hen op stevige kritiek van Van Dijk te staan, die meent dat de motieven van de wetgever destijds onvoldoende hout snijden. Van Dijk bestrijdt dat een

28 Volgens berichtgeving in De Twentse Courant Tubantia van 19 oktober 2001, is in Enschede namens een aantal slachtoffers conservatoir derdenbeslag gelegd op tegoeden van de aansprakelijkheidsverzekeraar van S.E. Fireworks, die een toezegging om dit bedrag aan de slachtoffers uit te keren niet zou zijn nagekomen.

29 Hoofdstuk 6, § 3.2. en § 4.2 (en § 5.2.).

30 Zie hoofdstuk 8, § 4.1.

31 Het gaat om het voorstel om een nieuw artikel (Artikel 7:907 BW) toe te voegen aan de afdeling die betrekking heeft op de wettelijke regeling van de vaststellingsovereenkomst (artikelen 7:900-906 BW).

32 Hoofdstuk 6, § 3.2.

33 Hoofdstuk 6A, § 3.

34 Hoofdstuk 6, § 3.2.

Nederlandse vorm van 'class action' de claimcultuur zou aanzwengelen en meent dat Bauw en Frenk – beide werkzaam bij Justitie – te vanzelfsprekend buigen voor het mogelijke gebrek aan politieke opportuniteit van een dergelijk wetsvoorstel.³⁵

5 Mogelijke aansprakelijkheid van de overheid

Een volgende rode draad die uit de casebeschrijvingen blijkt is de mogelijke aansprakelijkheid van de overheid voor de materiële en immateriële schade die het gevolg is van de rampen. De vraag naar de aansprakelijkheid van de overheid speelt bijna bij alle besproken rampen een rol. Een uitzondering is Bijlmervliegcrash.

De vraag naar de eventuele aansprakelijkheid van de overheid is gerezen omdat het vermoeden bestaat dat de overheid door gebrekkig toezicht op de naleving van vergunningen en gebrekkige handhaving van vergunningsvoorschriften, heeft bijgedragen aan het ontstaan van de rampen in Enschede en Volendam. In de Volendam-zaak wordt de Gemeente Edam/Volendam verweten onvoldoende te hebben toegezien op de naleving door de café-eigenaar en exploitant van brand- en veiligheidsvoorschriften. Verder wordt de gemeente verweten niet of niet afdoende te hebben ingegrepen, toen bleek dat ook na herhaalde aanschrijvingen de veiligheidssituatie in het café niet verbeterde. De centrale overheid blijft vooralsnog buiten schot. Bij de Vuurwerkcrash speelt dezelfde kwestie. De overheid wordt verweten onvoldoende toezicht te hebben gehouden op de naleving van vergunningen en S.E. Fireworks de mogelijkheid te hebben gegeven zich in strijd met de vergunningen uit te breiden en zwaarder vuurwerk op te slaan dan toegestaan. De verwijten treffen zowel de lokale als de centrale overheid.

Bij deze beide rampen lijkt dus sprake te zijn van een gebrekkig toezicht en een gebrekkig handhaving. Of dit kan leiden tot aansprakelijkheid komt aan de orde in de bijdrage van Van Dam, hoogleraar privaatrecht aan de Vrije Universiteit (hoofdstuk 7). Van Dam bespreekt allereerst de vraag of er op de overheid een civielrechtelijke verplichting rust tot het houden van toezicht en het handhaven van regels. Hij komt tot de conclusie dat er in beginsel wel degelijk een dergelijke verplichting bestaat. Deze verplichting is niet afhankelijk van de vraag of er wettelijke regels zijn die de overheid verplichten tot het houden van toezicht en handhaving. Een verplichting tot het houden van toezicht en handhaving kan (ook) worden aangenomen op basis van ongeschreven recht. De omvang van deze toezichts- en handhavingsplicht is afhankelijk van diverse factoren, waaronder de omvang van het risico dat schade ontstaat, of de overheid op de hoogte was (of behoorde te zijn) van het risico, de bezwaarlijkheid van het nemen van maatregelen en de financiële positie van de overheid. Van Dam gaat verder na wanneer onrechtmatigheid kan worden aangenomen. Het gaat daarbij om de vraag of de overheid *voldoende* toezicht heeft gehouden en heeft voldaan aan de handhavingsplicht, die

35 Hoofdstuk 6A, § 2.

overigens niet absoluut is. Aansprakelijkheid van de overheid kan worden aangenomen wanneer kan worden vastgesteld dat de overheid is tekort geschoten in haar toezicht- en handhavingsplicht en er tussen deze normschending en de schade van de benadeelde causaal verband bestaat.

In de Legionella-zaak is de mogelijke grondslag voor de aansprakelijkheid van de overheid anders. Daar is de vraag aan de orde of de overheid aansprakelijk kan worden gehouden omdat zij niet tijdig adequate regelgeving heeft uitgevaardigd ter beperking van de risico's van een besmetting met de legionellabacterie. Daarbij is van belang dat de overheid al geruime tijd op de hoogte was van de risico's.³⁶ Van Dam stelt dat het niet uitvaardigen van regelgeving niet snel zal leiden tot aansprakelijkheid. De constitutionele verhouding tussen rechter en wetgever verzet zich hiertegen. Dit ligt mogelijk anders indien de overheid op de hoogte is van een specifiek en ernstig risico dat niet aan de potentiële benadeelden en veroorzakers bekend is.

Op het moment dat wij dit schrijven zijn er nog geen uitspraken van rechters over de eventuele aansprakelijkheid van de overheid voor de schade veroorzaakt door de rampen in Volendam, Bovenkarspel en Enschede.³⁷ Er is dan ook nog geen duidelijkheid over de grenzen van de aansprakelijkheid van de overheid of de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan wil een overheidsorgaan aansprakelijk zijn gesteld voor schade die (mede) het gevolg is van gebrekkig toezicht, een tekortschieten bij handhaving of een gebrekkige wetgeving. Gezien het principiële karakter van deze materie valt te verwachten dat tot aan het hoogste college doorgeprocedeerd zal worden. Overigens wil een voor de slachtoffers in beginsel positieve beslissing nog niet direct zeggen dat de slachtoffers ook werkelijk de schade kunnen verhalen op de overheid. Er kunnen zich bijvoorbeeld – Van Dam wijst daar ook op – causaliteitsproblemen voordoen die in de weg staan aan het verhalen van schade op de overheid. Dit zou mogelijk kunnen spelen in Volendam. De vraag die daar zou kunnen spelen is of de ramp zich niet in dezelfde omvang had voltrokken als de gemeente zich wel behoorlijk van haar taak had gekweten.³⁸

Het beeld verrijst dat zeker niet uit te sluiten is dat de overheid met succes (mede) aansprakelijk kan worden gehouden voor de schade ontstaan door de bedoelde rampen, maar dat dit bepaald geen gelopen race is. Koetser, advocaat te Amsterdam, (hoofdstuk 7a) vindt het opvallend dat de overheid bijna nooit civielrechtelijk aansprakelijk wordt gehouden voor de wijze waarop publiekrechtelijk bevoegdheden worden uitgeoefend en pleit voor verandering. Koetser is van mening dat taken en bevoegdheden alleen naar behoren worden uitgevoerd indien de verantwoordelijken aansprakelijk gesteld kunnen worden voor de ontstane schade. Het aansprakelijkheidsrecht kan naar zijn idee dus bijdragen aan een betere taakuitoefening door de overheid. Het huidige niveau van

36 Zie de casebeschrijving van de Legionella-epidemie in hoofdstuk 3 § 3.3.

37 De kwestie is zijdelings aan de orde geweest in een vonnis van de Rb. Alkmaar, 23 december 1999, LJN AA4000. Zie verder in hoofdstuk 3 § 3.3.

38 Zie de casebeschrijving van de Volendamse cafébrand in hoofdstuk 5 § 6.2.

functioneren van de overheid voldoet niet aan de eisen, aldus Koetser, en omdat het een utopie is om te verwachten dat de overheid de financiële armslag krijgt die nodig is om allerlei toezichts- en controle taken naar behoren uit te voeren, is het onontkoombaar om deze taken zo veel mogelijk naar private instituten over te hevelen.

6 Het belang van schadefondsen

Bij alle vier rampen zijn schadefondsen in het leven geroepen om de slachtoffers van de rampen te compenseren voor de schade. Schadefondsen spelen dus een belangrijke rol bij de vergoeding van de schade die is geleden tengevolge van de rampen.

Opvallend is dat de naar aanleiding van de diverse rampen opgerichte fondsen, nogal van elkaar verschillen. Zo neemt in het ene geval de overheid het initiatief voor de oprichting van het fonds en worden duidelijke criteria ontwikkeld voor de toekenning van uitkeringen uit het fonds (Enschede). In een ander geval voorziet de overheid het fonds slechts van een financiële bijdrage en laat het over aan de particuliere fondsbeheerder om criteria te ontwikkelen voor toekenning (Volendam). Ook bestaan er grote verschillen voor wat betreft de hoogte van de uitkeringen uit de fondsen, waarbij nog moet worden opgemerkt dat niet altijd duidelijk is waarom dergelijke verschillen bestaan. Een interessant voorbeeld is de uitkering na overlijden. Het Legionellafonds keert maximaal f 10.000,- (circa 4.545 euro) uit bij overlijden van een slachtoffer,³⁹ en één van de regelingen die is opgezet naar aanleiding van de vuurwerkramp, maximaal 120.000 euro (waarbij rekening wordt gehouden met de hoogte van het inkomen van de overledene).⁴⁰ Verder is opvallend dat sommige fondsen eisen dat vorderingen op derden worden gecedeerd aan het fonds, of dat vergoedingen ontvangen uit andere hoofde in mindering worden gebracht op de uitkering, en andere fondsen helemaal niet treden in de rechten van de slachtoffers. Verder lijkt bij de oprichting van de fondsen weinig belang te worden gehecht aan de vraag wat de juridische noodzaak is voor de oprichting van een fonds (althans dit blijkt niet uit de beschikbare documenten). Het is, zoals ook eerder is aangegeven, duidelijk dat de slachtoffers van de rampen obstakels tegenkomen bij het verhalen van hun schade, maar of dit de primaire reden is voor oprichting van de ad hoc fondsen is niet zeker. Hulst, universitair docent aan de Erasmus Universiteit, concludeert in zijn bijdrage over dit onderwerp (hoofdstuk 10) dat een belangrijkere reden voor oprichting van de meeste schadefondsen lijkt te zijn het tonen van medeleven en solidariteit.

Het grootste belang van schadefondsen ziet Hulst hierin dat zij kunnen bijdragen aan een snelle compensatie van geleden schade, de mogelijkheid bieden om schade te compenseren die niet verhaalbaar is, bijdragen aan een gelijke behandeling van gelijke

39 Zie de bijlage achterin in dit boek en de bijdrage van Ernst Hulst over schadefondsen bij rampen, hoofdstuk 10.

40 Id.

gevallen (vooropgesteld dat duidelijke criteria zijn ontwikkeld voor de beoordeling van claims) en vanuit het oogpunt van de proceseconomie zijn toe te juichen. Hulst verbaast zich wel over de verschillen tussen de fondsen, en vraagt zich af wat daar de rechtvaardiging van is. Hij pleit voorzichtig voor een uniformering van de schadefondsen, zeker indien de overheid collectieve middelen inzet. Overigens betreft Hulst in zijn bijdrage ook andere dan bovenbedoelde fondsen, en gaat hij na onder wat voor voorwaarden uitkeringen uit bijvoorbeeld het Astbestfonds worden gedaan en hoe die uitkeringen en de voorwaarden waaronder die worden verstrekt, zich verhouden tot de fondsen opgericht naar aanleiding van de gebeurtenissen in Enschede, Bovenkarspel en Volendam.

7 Andere aspecten van aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen

In het boek komen nog een aantal andere onderwerpen aan de orde die van belang zijn voor het verhaal van schade bij rampen.

Smeehuijzen, universitair docent aan de VU, gaat in zijn bijdrage in op de persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders voor het niet-naleven van veiligheidsvoorschriften door de rechtspersoon (hoofdstuk 11). De kwestie is relevant omdat bij grootschalige incidenten zoals hier besproken, de aansprakelijke rechtspersoon in de regel onvoldoende verhaal biedt en de verzekering van de rechtspersoon slechts een klein deel van de schade dekt. De cafébrand in Volendam is daar een goed voorbeeld van. Smeehuijzen concludeert dat onder omstandigheden een bestuurder aansprakelijk kan worden gehouden voor de schade van de slachtoffers. Dat zou het geval kunnen zijn indien de handelingen van de bestuurder, die worden verricht in de hoedanigheid van functionaris van de rechtspersoon, niet voldoen aan de maatschappelijke zorgvuldigheid. Relevante omstandigheden van het geval zijn met name de omvang van de onderneming en de bekendheid met de ernst en omvang van het risico van schade bij niet-naleving.

In de bijdrage van Brans, advocaat en deeltijd onderzoeker aan de VU, wordt ingegaan op de invloed van gedogen en vergunningconform handelen op de aansprakelijkheid van de belanghebbende bij de gedoogsituatie en van de vergunninghouder (hoofdstuk 13). Hij signaleert dat het debat over de vrijwarende werking van vergunningen weer een nieuwe impuls heeft gekregen door ontwikkelingen in Brussel en concludeert dat van een vrijwarende werking in algemene zin geen sprake kan zijn, omdat nog altijd in strijd kan zijn gehandeld met ongeschreven zorgvuldigheidsnormen. Of dat het geval is hangt af van een aantal factoren, waaronder de soort vergunning die is afgegeven en het type voorschriften dat is opgenomen in de vergunning. Daarnaast is van belang of de vergunning is opgesteld ter bescherming van algemene belangen of van specifieke individuele belangen. Tenslotte wordt nog ingegaan op de invloed van gedogen op aansprakelijkheid en de omvang van de schadevergoedingsplicht.

In de bijdrage van Hekster, onderzoekster aan de VU, wordt de vraag opgeworpen of vanwege de aanwezigheid van de legionellabacterie in de veilinghallen van de West-

friese Flora aansprakelijkheid kan worden aangenomen op basis van de risico aansprakelijkheid voor gebrekkige opstallen van artikel 6:174 BW (hoofdstuk 12). Dit zou belangrijke voordelen kunnen hebben voor de slachtoffers. In dat geval zou niet behoeven te worden aangetoond welk van de tentoongestelde apparaten de oorzaak is van het rondzweven van waterdruppeltjes met de legionellabacterie, en daarmee van de epidemie. Volstaan zou kunnen worden met het bewijs dat de opstal niet voldeed aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen en een gevaar opleverde voor personen en zaken. Het cruciale punt lijkt te zijn dat voor een succesvol beroep op art. 6:174 BW aangetoond moet worden dat door de aanwezigheid van rondzwevende waterdruppeltjes waarin zich de legionellabacterie bevond, de opstal als zodanig niet voldoet aan de bedoelde eisen en een gevaar oplevert. Hekster komt tot de conclusie dat niet snel kan worden aangenomen dat sprake is van een gebrekkige opstal in de zin van art. 6:174 omdat de waterdruppeltjes met de legionellabacterie geen onderdeel uitmaken van de samengestelde zaak.

Beekhoven van den Boezem, universitair docent aan de VU, komt in een reactie op de bijdrage van Hekster tot eenzelfde conclusie (hoofdstuk 12A). Hij stelt dat de aanwezigheid van de bedoelde waterdruppeltjes er niet in resulteert dat de opstal niet meer voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen.

In de hoofdstukken 14 en 15 wordt aandacht besteed de psychische schade die slachtoffers en hulpverleners kunnen oplopen bij rampen. Kottenhagen, universitair hoofddocent aan de Erasmus Universiteit, gaat in op de psychische schade die kan worden veroorzaakt indien personen in een levensbedreigende situatie terecht komen. Hij onderscheidt twee typen psychische schade; *pre-impact emotional distress* en *post-impact pain and suffering*. De eerstgenoemde vorm van psychische schade is het gevolg van een situatie waarin personen zich bewust worden van het naderend onheil en van de mogelijkheid dat zij de gebeurtenis niet zullen overleven. De tweede vorm ziet op het psychisch lijden dat kan ontstaan in situaties waarin men zich bewust is van wat er gaande is tussen de 'impact' en de naderende redding of dood. Kottenhagen gaat in zijn bijdrage na in hoeverre dergelijke vormen van schade voor vergoeding in aanmerking komen onder huidig Nederlands recht. Ook besteedt hij aandacht aan de eventuele psychische schade van de nabestaanden van overledenen en gaat hij in op de vraag of deze schade verhaalbaar is.

Verheij, universitair docent aan de VU, besteedt aandacht aan de positie van professionele hulpverleners (brandweerlieden, politieagenten, medisch personeel) die als gevolg van de gebeurtenissen zoals in Volendam en Enschede, psychische schade oplopen (zgn. shockschade). In hoeverre hebben hulpverleners die tengevolge van hun werkzaamheden psychisch letsel oplopen, recht op schadevergoeding? Verheij gaat in op de vraag aan welke voorwaarde moet zijn voldaan om schadevergoeding te kunnen eisen van de werkgever. Verheij betoogt dat de werkgever van een professionele hulpverlener in beginsel gehouden is nazorgbeleid te ontwikkelen ter voorkoming van psychisch letsel. Om een beter beeld te krijgen van wat nazorgbeleid inhoudt, wordt een overzicht gegeven van het nazorgbeleid van de Amsterdamse brandweer en politie.

In hoofdstuk 16 gaat Akkermans, hoogleraar privaatrecht aan de VU, in op de problemen die kunnen rijzen wanneer slachtoffers van rampen het causaal verband trachten aan te tonen tussen individuele gezondheidsklachten en rampzalige gebeurtenissen. Het gaat dan niet om direct door de ramp toegebracht lichamelijk letsel, maar om allerlei andere klachten die door de ramp zouden zijn veroorzaakt. Dit speelt met name wanneer bij de betreffende gebeurtenis mogelijk gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen, zoals in de Bijlmer. In de bijdrage wordt ingegaan op wat in de context van het aansprakelijkheidsrecht verwacht kan worden van epidemiologisch onderzoek dat is opgezet om een dergelijk causaal verband te bewijzen. Akkermans geeft een overzicht van voorwaarden waaraan epidemiologisch onderzoek moet voldoen wil het bruikbare conclusies opleveren. Specifiek wordt ingegaan op het epidemiologische onderzoek dat heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de gebeurtenissen in Bovenkarspel en de Bijlmer. Akkermans concludeert dat van epidemiologisch bewijs geen wonderen moet worden verwacht, met name wanneer het gaat om een relatief klein aantal ziektegevallen.

Tenslotte besteden Brans en Van in hoofdstuk 17 aandacht aan de rol van deskundigen in de civiele procedures die gericht zijn op het verhalen van door rampen veroorzaakte schade. In bijna alle gevallen worden deskundigen ingezet om onderzoek te doen naar de oorzaken van de gebeurtenissen. De conclusies van deze deskundigen kunnen een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van vraag naar de aansprakelijkheid van de veroorzaker van de schade en die van de overheid. Brans en Van gaan in op de vraag op welke wijze een deskundige in een procedure betrokken raakt, op de bewijskracht van de door de verschillende deskundigen gemaakte rapportages en op de wetenschappelijke waarde van dergelijke rapporten. Ook wordt aandacht besteed aan de waarde van de rapporten van de door de overheid opgezette onderzoekscommissies. Het door de overheid geïnitieerde onderzoek heeft de schijn van onafhankelijkheid, maar de overheid is vaak als partij bij de juridische afwikkeling betrokken. Daarnaast worden voor dit soort onderzoeken vaak personen ingezet die werkzaam zijn bij de betrokken overheidsinspecties. Om tegemoet te komen aan deze bezwaren is onlangs voorgesteld een Onafhankelijke Raad voor Rampen en Calamiteiten in het leven te roepen. De bedoeling is dat deze Raad op zelfstandige wijze een onderzoek naar de feitelijke toedracht van een ramp in gang kan zetten en kan financieren. Daarmee zou aan een aantal van de genoemde bezwaren tegemoet worden gekomen.